

---

Arja Haapakorpi & Marjo Ylhäinen

## ILO 100 vuotta suomalaisin silmin: Presidentti Tarja Halosen ja professori Ulla Liukkusen haastattelu

---

Presidentti Tarja Halosen ja professori Ulla Liukkusen haastattelu valottaa ILO:n työskentelyä kansainvälisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Halonen ja Liukkunen ovat yhdessä toimittaneet ILO:n 100-vuotisjuhlateoksen *International Labour Organization and Global Social Governance* (2020). Teos syntyi Helsingin yliopistossa järjestetyn ILO:n satavuotisseminaarin pääpuhujien puheenvuoroista. Sen artikkeleissa käsitellään muun muassa kansainvälisten työelämän standardien kehitystä sekä kansainvälisen oikeuden järjestelmää ja ILO:n roolia niissä.

Tarja Halonen toimi presidenttikaudellaan Kansainvälisen työjärjestön ILO:n asettaman Globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden maailmankomission rinnakkaispuheenjohtajana Tansanian presidentti Benjamin Mkapan kanssa vuosina 2002–2004. Presidentti Halosen kädenjälki näkyi ryhmän työskentelyssä, ja ”säällinen työ” (*decent work*) hyväksyttiin ILO:ssa yhdeksi kestäväen kehityksen tavoitteeksi. Säällinen työ liitettiin YK:n Kestäväen kehityksen tavoiteohjelmaan (Agenda 2030), joka tähtää äärimmäisen köyhyyden poistamiseen sekä kestäväen kehitykseen, jossa otetaan tasavertaisesti huomioon ympäristö, talous ja ihminen. Helsingin yliopiston työoikeuden ja kansainvälisen yksityisoikeuden professori Ulla Liukkunen on erikoistunut globaaleihin työoikeudellisiin kysymyksiin ja johtanut kahta näihin kysymyksiin liittyvää Suomen Akatemian hanketta. Teoksessaan *The Role of Collective Bargaining in Labour Law Regimes: A Global Approach* (2019) Liukkunen tarkastelee kollektiivisen sopimisen globaaleja muutostrendejä oikeusvertailevalla tutkimusmenetelmällä.

## Mikä ILO on ja miten se toimii?

Kansainvälinen työjärjestö (*International Labour Organisation*) perustettiin vuonna 1919. Toisesta maailmansodasta lähtien se on ollut YK:n alainen järjestö. ILO:n tavoitteena on edistää työelämäoikeuksia ja sosiaaliturvaa. Näitä koskevilla standardeilla, suosituksilla ja ohjelmilla järjestö pyrkii vahvistamaan työelämädialogia.

ILO:n organisaatio on kolmikantainen, ja 187 jäsenvaltion lisäksi siinä ovat edustettuina työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. Organisaation kulmakiviä ovat vuosittain Genevessä järjestettävä kansainvälinen työkonferenssi sekä työkonferenssin sisällöllisiä teemoja valmistelevat alueelliset kokoukset. Näillä on ollut Liukkusen mukaan suuri merkitys ILO:n kehityksessä viime vuosikymmeninä, sillä niiden toimintatavat ovat joustavia. Edellä mainittu maailmankomissio vaikutti ILO:n vuoden 2008 julistuksen valmisteluun. Tämä *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation* asettaa säällisen työn edistämiseksi strategiset päämäärät: työllisyyden, sosiaalisen suojelun, työmarkkinavuoropuhelun ja kolmikantaperiaatteen sekä työelämän peruseriaatteiden ja perusoikeuksien kunnioittamisen. ILO:n ydinperiaatteet vahvistettiin vuoden 1998 Työelämän peruseriaatteiden julistuksessa (*Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*). ILO:ssa hyväksytyt työntekijöiden oikeudet rakentuvat pitkälti tälle asiakirjalle.

## Satavuotiaan organisaation jatkuva uudistuminen

ILO:n kaltaisen organisaation vaikutusvallassa kiinnostavinta on sen tavoitteiden hyväksyminen ja toteuttaminen maailmanlaajuisesti, sillä ILO on ennen kaikkea työelämävuoropuhelun elin. Työelämäkysymyksistä sopiminen tapahtuu etupäässä kansallisvaltioiden sisällä, ja niiden rajat ylittävä vuoropuhelu ja sopiminen on jo itsessään saavutus. Myös ILO:n sopimuksilla on ollut suuri merkitys työelämän standardien kehityksessä. ILO antaa suosituksia yhdessä sovittujen tavoitteiden omaksumiseksi kunkin maan omassa lainsäädännössä. Koska tavoitteista ja toimintamalleista sopiminen on varsin haasteellista maiden vaurauden, poliittisten järjestelmien ja työmarkkinajärjestelmien ollessa hyvin erilaisia, suosituksista ja julistuksista on tullut yhä tärkeämpiä välineitä ILO:n toiminnassa.

Presidentti Halonen valottaa maailmankomission työtä tästä näkökulmasta. Hänen mukaansa komission onnistumisen taustalla olivat osallistujamaiden hallitusten edustajien hyvin erilaiset taustat ja toisaalta komission työskentelyn aikajänne. Puolitoista vuotta kestäneet neuvottelut olivat riittävän pitkät, jotta kaikki erilaisista poliittisista ja yhteiskunnallisista taustoista tulevat komission jäsenet, esimerkiksi Etelä-Amerikan Chilen edustaja ”radikaaleine latinoajatteluineen”, ja Kiinan edustaja valtiokeskeisine ideologioineen, saivat äänensä kuuluville.

Komission jäsenet pystyivät neuvottelujen kuluessa tutustumaan toisiinsa, mikä lisäsi ymmärrystä eri jäsenmaiden ajattelusta ja olosuhteista. Tämä tasoitti tietä yhteisen tavoitteen luomiselle. Prosessi eteni sellaisen vaihtoehdon etsintään, joka olisi hyväksyttävissä ja sovellettavissa eri maiden järjestelmiin, työelämään ja yhteiskuntaan. Säällisen työn julistus hyväksyttiin kolmella tasolla – hyväksyttävän työn konseptia tavoiteltiin ideologisesti, teoreettisesti ja käytännönläheisesti. Ideologisena tavoitteena oli tasa-arvo kaikille olosuhteista riippumatta. Teoreettisella tasolla julistus edusti mallia vähimmäisedellytyksistä säälliselle työlle, ja käytännönläheisenä se oli sovellettavissa hyvinkin erilaisiin konteksteihin. Käytännönläheisyydessä on olennaista eri maiden konsultointi säällisen työn omaksumisessa siten, että säällisen työn tavoite kohdistuu toimintatapoihin ja oloihin kyseisessä maassa. Tavoitteet eivät siis riitä, koska taidot työelämän käytäntöjen kehittämiseen ovat joissakin maissa puutteelliset.

Myös alkuperäiskansat olivat mukana maailmankomission säällisen työn julkistuksen valmistelussa. Heidän tavoitteensa oli pysyä mukana prosessissa huolimatta vähäisemmästä vaikutusvallastaan. Presidentti Halonen toteaaakin, että alkuperäiskansojen aseman turvaamiseksi ei osallistuminen sopimisprosesseihin välttämättä ole riittävää, vaan heitä on tuettava muillakin YK:n käytettävissä olevilla keinoilla.

ILO:n peruseriaatteen luovat pohjan myös työelämän kansainvälisen vuoropuhelun uudistumiselle. Uudistuminen on tarkoittanut globaalin talouden merkityksen tunnustamista ja huomion kiinnittämistä siihen, että globaali talous ulottuu teknologisen kehityksen myötä myös työn hajauttamiseen eri puolille maapalloa muun muassa taloudellisista syistä. ILO:n viime vuosikymmenten toiminnassa on nostettu esiin globalisaation sosiaalinen ulottuvuus, joka oli maailmankomission raportin keskeinen teema. Taustalla oli tietoisuus siitä, että oli entistä tärkeämpää asettaa maailmanlaajuiset vähimmäisstandardit työn tekemisen säällisille ehdoille. Komis-

sion työn yhtenä tuloksena syntynyt säällisen työn käsite on keskeinen YK:n kestävän kehityksen tavoiteohjelmalle Agenda 2030:ssa.

Säällisen työn konseptin avulla pyritään tarttumaan rakenteellisesti uudensuuntauksiin työntekemisen muotojen ja tapojen luomisiin ilmiöihin. Sen avulla voidaan hakea uusia sääntelyn tapoja epäkohtiin puuttumiseksi. Suomessa ILO:n säällisen työn edistämisen merkityksen hahmottuminen on ollut yllättävän hidassoutuista. Työelämän sääntelyn on Suomessa ajateltu jo saavuttaneen korkean tason. Liukkuseen mukaan moniulotteinen säällisen työn konsepti on jäänyt liian vähälle huomiolle suomalaisessa keskustelussa kenties sen vuoksi, että työelämäoikeuksien ajatellaan olevan meillä lähes itsestäänselvyksiä.

Presidentti Halonen toteaa, että ongelmaksi voi tulla eräänlaisen kaksoisjärjestelmän kehkeytyminen: vahvan neuvotteluvoiman omaavat ammattijärjestöt kykenevät turvaamaan jäsenilleen verrattain hyvän aseman, kun taas pelkän työlainsäädännön ja sosiaaliturvan varassa olevien asema perustuu vauraassakin yhteiskunnassa minimiehtoihin. Halonen korostaakin sitä, että säällinen työ on erityisen tärkeä heille, jotka jäävät suomalaisen kaksoisstandardille rakentuvan sosiaaliturvan ulkopuolelle tai sen marginaaliin ja ovat näin vähiten suojattuja sosiaalisilta riskeiltä.

## Globaali talous ja rajat ylittävä työ

Työn transnationalisoituminen asettaa uusia haasteita työn tekemisen sääntelyn perinteisille tavoille. Halonen korostaa, että ILO:n toiminta-ajatus sisältää myös kolmikanta-ajatuksen työmarkkinajärjestöjen ja valtion yhteisestä neuvottelukulttuurista. Suomessa on havaittavissa selviä merkkejä neuvottelukulttuurin rapautumisesta. Liukkunen viittaa tässä yhteydessä kehitykseen, jota on nimitetty kollektiivijärjestelmien murtumiseksi. Hänen mukaansa useat tutkimukset ovat osoittaneet, että kollektiivijärjestelmien hajaantumiskehitys on globaali ilmiö, johon liittyy transnationaalisen oikeuden kasvava merkitys työn sääntelyssä. Kansallisten kollektiivijärjestelmien vertailu osoittaa, että kollektiiviset normijärjestelmät ovat muotoutumassa uudelleen perinteisten rakenteiden murtuessa. Transnationaalisten normijärjestelmien kehittämisessä ILO:lla puolestaan on edelleen merkittävä rooli.

Liukkusen mukaan transnationaalisen oikeuden ja uusien sääntelytapojen näkökulmasta tarkasteltuna kyse on kahdesta asiasta: ensinnäkin siitä, millaisia ovat globaalin talouskehityksen synnyttämät uudet haasteet, ja toiseksi siitä, millaisia muutoksia tapahtuu normijärjestelmässä. Uudet sääntelytavat voivat olla esimerkiksi kansainvälisten sopijajärjestöjen solmimia kehys sopimuksia työn tekemisen vähimmäisehdoista.

Tämänkaltainen transnationaalinen muutos voi merkitä institutionalisoituneen kehikon murrosta. Samaan aikaan kansallinen kolmikantaisesti tapahtuva sopiminen saattaa vähentyä. Kolmikantaisella sopimisella ja sääntelyllä on kuitenkin vahvuutensa, ja ILO:n piirissä käytävän sosiaalisen dialogin sekä sen asettamien säällisen työn edistämismekanismien merkitys korostuu.

Työelämän sääntelyn keskiössä on nykyään nimenomaan työn murroksen hallinta. ILO on Liukkusen mukaan pystynyt sopeutumaan työn murroksen aiheuttamiin haasteisiin juuri säällisen työn käsitteen ja kestävä kehityksen agendan kautta. Näiden avulla voidaan tunnistaa työn tekemisen sääntelymekanismien muutostarpeet, joita muuttuvat työntekotavat ja työn tekemisen muodot aiheuttavat. Sen rinnalla merkitystä on edelleen myös ILO:n ydintyönormeilla ja perinteisellä, esimerkiksi työturvallisuuteen liittyvällä, sääntelyllä.

Transnationaalisesti vaikuttavassa työn murroksessa yhtenä keskeisenä ongelmana on työn polkumyynti, jolla tarkoitetaan sekä työn hintaa että työn tekemisen ehtoja. Liukkusen mukaan säällisen työn konseptilla pyritään tavoittamaan työn tekijät mahdollisimman laajasti vähimmäissääntelyn piiriin riippumatta siitä, onko työn tekemisen muoto perinteinen vai jollain tavoin uusi. Esimerkiksi alustavälitteinen työ voi ylittää kansallisvaltioiden rajat tavalla, joka edellyttää kansainvälistä sääntelyä. Työn sääntelemättömyys voi heijastua kansalliselle tasolle. Koronavirus globaalina ilmiönä on tuonut esille kansainvälisen sopimisen tärkeyden niin talouden, työelämän, terveyden kuin liikkuvuuden näkökulmastakin. Viruksen aikaansaama tilanne tuskin jää ainutkertaiseksi, minkä vuoksi kansainvälisen yhteistyön ja yhteistyöorganisaatioiden merkitys on aikaisempaakin tärkeämpi.

## Normistojen pluralismi

Kansainvälisoikeudelliset normistot ja niiden soveltaminen voivat olla haasteellisia. Normien moninaisuus tarkoittaa muun muassa sitä, että normit voivat olla keskenään ristiriidassa eikä niiden soveltaminen ole aina itsestään selvää. ILO:n sopimukset ja suositukset ovat myös avoimia erilaisille tulkinnoille, mikä on toisaalta välttämätöntä niiden mahdollisimman laajan hyväksyttävyyden kannalta. Edellä mainittujen haasteiden ohella Liukkunen korostaa, että ILO:n sopimuksilla on merkitystä myös muiden kansainvälisten sopimusten, ennen kaikkea ihmisoikeussopimusten, tulkinnessa. Niillä säännellään yleisiä ihmisoikeuksia täsmällisemmin esimerkiksi yhdistymisvapaudesta silloin, kun on kyse työnantajien tai työntekijöiden järjestyntymisestä.

Haasteellista on eri maiden sitoutuminen sovittuun. Esimerkiksi Kiina on ratifioinut vain puolet ILO:n ydinsopimuksista, ja Yhdysvallat ilmoitti presidentti Trumpin kaudella irtautuvansa ILO:sta joko asteittain tai kokonaan. Ongelman muodostaa myös sopimusten toimeenpano, sillä sopimuksen ratifiointi ei välttämättä johda toimenpiteisiin kansallisesti. Keskeinen kysymys on presidentti Halosen mukaan myös rinnakkaisen sopimisen yleistyminen, jolloin eri elimien sopimusten sisällöt saattavat olla osin ristiriitaisia. Esimerkiksi Kansainvälinen kauppajärjestö WTO edistää vapaata kauppaa ja työmarkkinoita yli kansallisvaltioiden rajojen, mikä taas ILO:n näkökulmasta edellyttää työntekijöiden suojelua. Voidaan myös ajatella, että kansainvälinen kauppa ja esimerkiksi WTO:n kauppasopimukset vaativat vastapainokseen juuri työn säällisyyden kansainvälistä sääntelyä, jotta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoitetta voidaan pyrkiä toteuttamaan.

Tavoitteidensa saavuttamiseksi ILO tukee normien toteuttamista. Tämä niin kutsuttu tekninen tuki on mahdollista jo ennen ratifiointia. Se mahdollistaa siten normien hitaankin hyväksymisprosessin. Käytännön toteuttamiseen tähtäävä tuki on myös omiaan parantamaan normien vaikuttavuutta.

Kansallisvaltiot haluavat myös pitää kiinni päätösvallastaan omilla reviiireillään. Tämä ohentaa toisinaan ILO:n toiminnan vaikuttavuutta. Säällisen työn tavoite on kuitenkin joustava. Se on mukautettavissa erilaisiin konteksteihin ja jalkautettavissa paikallistasolle, mikä tekee siitä vahvan sekä ideologisesti että käytännössä. Säällisen työn tavoitetta tulkitaan aina kontekstista käsin, jolloin sen sisältö noudattelee myös soveltamisympäristönsä ehtoja ja vahvuuksia. Pohjoismaiden erityinen työmark-

kinakulttuuri ja vauraus luovat edellytyksiä pitkälle vietyyn neuvottelu- ja sopimis-  
malliin, kun taas kehittyvissä maissa nojaututaan säällisen työn perustavoitteisiin.

## **ILO tulevaisuudessa**

Talouden ja työmarkkinoiden globalisaatio herättää kysymyksen ILO:n vaikutus-  
vallasta tulevaisuudessa: millä tavoin kansallisvaltioiden rajat ylittäviä työn teke-  
misen ehtoja pystytään sääntelemään työntekijöiden oikeuksien ja toimeentulon  
turvaamiseksi? ILO:n työn keskiössä on ollut perinteinen sopimusten ratifiointi ja  
ratifioinnin valvonta, mutta sen mahdollisuudet sääntelyyn ja valvontaan kansal-  
lisvaltiotasolla ovat rajalliset ja perustuvat ennen kaikkea konsultointiin. ILO:n  
vahvuutena voidaan kuitenkin pitää kolmikantaisuutta sekä työelämäoikeuksien  
yleistä esillä pitämistä.

Globaalistumisen myötä työelämän sääntelyn toteuttaminen on käynyt yhä vai-  
keammaksi. Tämä asettaa haasteita ILO:n kansainvälisen aseman ja vaikutusvallan  
säilyttämiselle. Presidentti Halosen mukaan ILO:n vahvuudet ovat kantaneet sen  
toiminnan vaikuttavuutta kolmikantaperiaatteen, tavoitteiden ja sopimusten edis-  
tämisvelvoitteen sekä ruohonjuuritason työn kautta. Kolmikantaperiaatteen avulla  
ILO:n tavoitteiden vaikuttavuus voi toteutua välillisesti, sopimusten edistämisvel-  
vollisuus jalkauttaa ILO:n tavoitteita käytäntöihin, ja ruohonjuuritasolla mukaan  
tulee niiden ihmisten näkökulma, joilla ei ole vaikutusvaltaa työehdoista tai sosi-  
aaliturvan kaltaisista asioista sovittaessa.

Presidentti Halosen mukaan ILO:n on kuitenkin uusiuduttava jatkuvasti ja etsit-  
tävä uusia keinoja vaikuttaa työelämäoikeuksien toteutumiseen muutenkin kuin  
sopimusten ratifioinnilla ja teknisellä tuella. Hän korostaa kolmikantaisuuden  
merkitystä myös yhteiskuntarauhan takaajana ja työehtosopimuksia lainsäädäntöä  
joustavampana tapana säännellä työn tekoa. Yhteiset normit – laki ja kansainväliset  
sopimukset – ovat tämän ohella tärkeitä sosiaalisen turvan luomisessa ja sitä kan-  
tavan viitekehikon rakentamisessa.

## Kirjoittajat

### Arja Haapakorpi

VTT, dos., yliopistotutkija  
Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus  
sähköposti: arja.haapakorpi@tuni.fi

### Marjo Ylhäinen

OTT, apulaisprofessori  
Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos  
sähköposti: marjo.ylhainen@uef.fi  
twitter: @MYlhainen

## Kirjallisuus

**Halonen, T. & Liukkunen, U. (toim.)** (2020) International Labour Organization and global social governance. Cham: Springer.

**Liukkunen, U. (toim.)** (2019) The role of collective bargaining in labour law regimes: A global approach. Cham: Springer.